



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Evaluation

**Evaluation indépendante de la stratégie
de l'OIT pour aider les Etats Membres
à améliorer l'impact des normes**

Introduction

1. L'élaboration des normes internationales du travail et la supervision de leur application remontent aux origines de l'OIT et restent des composantes essentielles du cadre international de promotion de la justice sociale et du développement économique par l'amélioration des droits au travail, des conditions de vie, de la sécurité et des possibilités de travail décent offertes aux hommes et aux femmes.
2. Ces normes visent à orienter les lois, les politiques et les pratiques aux niveaux international, national et local et à celui de l'entreprise. Elles suscitent le dialogue entre l'OIT et ses Etats Membres et les amènent à résoudre par la coopération technique les problèmes liés à leur application et à leur mise en œuvre effective.

Méthodologie

3. La présente évaluation avait pour objet d'analyser la stratégie de l'OIT pour aider les Etats Membres à améliorer l'impact des normes de 2000 à 2006. Elle a été menée conformément au cadre d'évaluation de l'OIT entériné par le Conseil d'administration à sa session de novembre 2005 (document GB.294/8/1(Rev.))
4. Conformément aux directives de l'OIT relatives à l'indépendance, à la crédibilité et à la transparence, l'évaluation a été confiée à l'Unité d'évaluation (EVAL). Elle a été menée par des évaluateurs et des consultants indépendants qui n'avaient eu aucun lien avec la stratégie.
5. Au milieu de l'année 2007, les informations utilisées pour l'évaluation provenaient de trois sources principales: un compte rendu de monographies nationales, de documents de programmes, d'analyses et d'études d'évaluation; des entretiens réalisés au BIT et par téléphone; des missions sur le terrain en Asie du Sud-Est et en Afrique de l'Est.

6. La principale limite tient au fait que les normes internationales du travail relèvent de nombreux services du Bureau et à la multiplicité de leurs formes. Ces dernières n'ont pas pu être étudiées de manière exhaustive et l'on a largement puisé dans la documentation officielle, ce qui constitue une forme d'autovérification.

Principales conclusions et recommandations ¹

Conception de la stratégie

7. La stratégie est décrite dans les *Propositions de programme et de budget pour la période biennale 2006-07 présentées par le Directeur général* (document GB.292/PFA/8(Rev.), paragr. 188-191). Ce document fait référence à l'amélioration du dialogue entre les organes de contrôle et les gouvernements, au renforcement du programme de services de conseil et d'information, à l'amélioration de la formation et au développement des bases de données relatives aux normes et des capacités de traitement des données.
8. L'objectif opérationnel 1b a été mis en relation avec la stratégie: *Les normes internationales du travail et le processus de contrôle des normes influent sur la législation et les politiques des Etats Membres pour la réalisation de l'objectif du travail décent et des objectifs internationaux de développement.*
9. Les progrès accomplis vers la réalisation de cet objectif sont mesurés par le résultat 1b.1: *Dans les Etats Membres, les mandants ont une meilleure connaissance des normes de l'OIT et disposent de moyens plus importants pour favoriser l'application des normes conformément aux priorités nationales, bénéficiant pour cela du mécanisme de contrôle de l'OIT et de l'assistance fournie par le Bureau.*
10. Malgré l'examen effectué par le mécanisme d'assurance qualité, l'évaluation a fait apparaître un certain nombre de défauts de conception qui ont probablement limité la capacité du Bureau à mettre en œuvre la stratégie. Par exemple, cette dernière, telle qu'elle figure dans le programme et budget, est assez mal formulée. Ce manque de précision n'a pas permis d'atteindre l'objectif et le résultat visés. Ainsi, les indicateurs sont moins utiles qu'ils n'auraient pu l'être pour évaluer l'impact de la stratégie. Pour être efficace, une stratégie doit être clairement énoncée et ses modalités de mise en œuvre bien précisées, notamment par le biais d'indicateurs SMART ².

Mise en œuvre de la stratégie

11. La mise en œuvre de la stratégie est assurée par de nombreux services du BIT. Toutefois, c'est le Département des normes internationales du travail (NORMES) qui gère les aspects administratifs et techniques. Un soutien supplémentaire est apporté par les spécialistes des normes de l'OIT en poste dans les bureaux extérieurs et par des spécialistes d'autres services techniques apportant un appui à certaines conventions. La stratégie compte cinq composantes:

¹ On trouvera de plus amples renseignements sur les conclusions de l'évaluation dans le rapport d'évaluation annuel (document GB.303/PFA/3/1). Des copies papier du rapport sont également disponibles sur demande.

² Specific, Measureable, Appropriate, Reliable, Timely (indicateurs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps).

- maintenir à jour le corpus normatif;
 - renforcer les procédures de contrôle;
 - renforcer les capacités nationales en matière de ratification et de mise en œuvre;
 - faire mieux connaître les normes internationales du travail et renforcer l'appui dont elles bénéficient;
 - infléchir les politiques nationales et internationales.
12. Dans les sections suivantes, chacune de ces composantes est examinée du point de vue de sa pertinence, de son efficacité et de sa viabilité.

Maintenir à jour le corpus normatif

13. En 2008, on compte 188 conventions, 198 recommandations et cinq protocoles couvrant tous les aspects de la vie au travail. Le corpus de normes internationales du travail doit être périodiquement révisé. Quand une norme devient périmée pour les Etats Membres qui l'ont ratifiée, elle est dénoncée. Au cours des dix dernières années, le Bureau a enregistré 125 nouvelles ratifications de conventions révisées et 224 dénonciations de conventions antérieures correspondantes. Compte tenu du grand nombre de conventions existantes, l'Organisation a du mal à maintenir ces normes pleinement pertinentes et à jour. Cette situation a été aggravée par les contraintes budgétaires au sein du Bureau.
14. Le Bureau a fait des progrès dans le domaine de l'analyse, du soutien, de la conception de conventions novatrices et de la rationalisation des normes. Sur les 22 conventions devant faire l'objet d'une révision, la plupart ont été effectivement révisées par l'adoption de nouveaux instruments. Seules trois conventions concernant le travail de nuit des jeunes demeurent et ont été présentées au Conseil d'administration en vue de l'élaboration d'un instrument sur le travail des enfants.
15. Un rapport de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) de novembre 2005 présente une nouvelle série de mesures destinées à cibler les pays et les conventions devant faire prioritairement l'objet de campagnes de promotion. Le Bureau a fait état des progrès accomplis dans le rapport de la Commission LILS de mars 2007. Par exemple, la convention du travail maritime de 2006 regroupe et modernise 70 instruments (37 conventions). Toutefois, d'autres mesures devront être prises pour assurer une bonne régulation de la charge de travail.
16. **Recommandation 1: La stratégie de mise en œuvre des normes internationales du travail peut être améliorée si la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration s'attachent tout particulièrement à mettre à jour les conventions existantes, à élaborer des formats novateurs (voir la structure de la convention du travail maritime de 2006) et à adopter de nouvelles conventions adaptées aux réalités actuelles.**

Renforcer les procédures de contrôle

17. Le système ordinaire de contrôle des normes internationales du travail se compose de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Ces commissions examinent

régulièrement l'application des normes internationales du travail par les Etats Membres de l'OIT.

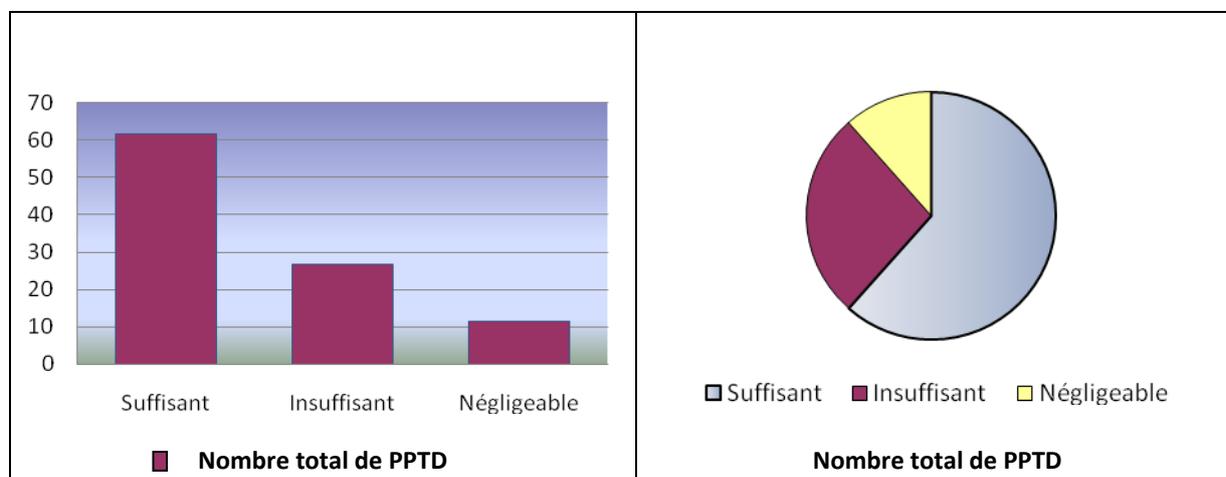
18. En 2004, le Bureau a contribué à l'examen du système d'élaboration et de contrôle des normes au cours des six dernières années. Cet examen a permis de conclure que le système de contrôle a beaucoup de mal à traiter l'énorme charge de travail tout en conservant la souplesse nécessaire pour fournir des informations sur les obstacles à l'application dans des circonstances complexes et variées. Il a également permis de constater que les obligations en matière de présentation de rapport sont considérées comme contraignantes par certains pays. Par exemple, à un moment donné, moins de 30 pour cent des rapports étaient reçus avant la date limite fixée. La situation s'est améliorée depuis.
19. Se fondant sur les résultats de cet examen, le Bureau a pris des mesures pour allonger progressivement le cycle de présentation des rapports. Il a également fait baisser le nombre de demandes de rapports détaillés en désignant un groupe de conventions pour lesquelles la fréquence de présentation des rapports est moins élevée. Toutefois, les données recueillies au cours de l'évaluation montrent que la charge de travail reste un facteur contraignant.
20. **Recommandation 2: Les discussions permanentes de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail devraient porter sur la question des capacités et être directement liées aux améliorations à apporter au système. En outre, le Bureau devrait préparer des séries chronologiques et une analyse détaillée de l'évolution de la charge de travail. Ces données devraient être liées à des seuils de référence relatifs aux capacités en ressources pouvant être ajustés en fonction des projections.**
21. **La charge de travail actuelle du Bureau correspond principalement aux activités d'appui au système de contrôle, au détriment d'autres travaux prioritaires dans le cadre de la stratégie dont l'absence se fait sentir au niveau national. Le Bureau devrait calculer la part de ressources qu'il affecte à chaque composante de la stratégie et chercher les moyens d'unifier les efforts déployés par les différents services du Bureau au niveau national.**

Renforcer les capacités nationales en matière de ratification et de mise en œuvre

22. Au niveau national, le Bureau fait appel à quatre mécanismes pour renforcer les capacités et promouvoir les normes internationales du travail. Premièrement, les spécialistes des normes participent directement au renforcement des capacités sur le terrain. Deuxièmement, la coopération technique, sous ses nombreuses formes, influe sur la ratification et la mise en œuvre des normes. Troisièmement, les spécialistes du siège et du terrain fournissent une assistance aux partenaires nationaux dans le cadre de la suite donnée aux commentaires des organes de contrôle. Quatrièmement, les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) utilisent tous les normes dans une plus ou moins grande mesure.
23. Il ressort de l'évaluation que les spécialistes des normes travaillant sur le terrain traitent de questions hautement prioritaires, mais qu'ils ont souvent jusqu'à dix pays sous leur responsabilité. Ils sont submergés de demandes et font de leur mieux dans la limite des ressources disponibles pour conseiller les Etats Membres et collaborer de diverses façons avec leurs collègues chargés de la programmation pour centrer le débat sur les normes internationales du travail.

24. L'évaluation a montré en outre que les fonctionnaires de l'OIT affectés aux projets de coopération technique sont de bons promoteurs des normes internationales du travail. Comme on pouvait s'y attendre, c'est particulièrement le cas des projets concernant la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Les activités menées par l'IPEC pour promouvoir la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, illustrent à quel point la coopération technique est efficace pour promouvoir les conventions et renforcer les capacités nationales de mise en œuvre de ces dernières.
25. Les évaluateurs ont examiné les documents soumis par NORMES, qui montrent qu'en plus des activités promotionnelles le Bureau assure effectivement le suivi des questions prioritaires définies dans le cadre du processus de contrôle. Malheureusement, les contraintes qui pèsent sur le personnel de NORMES aux niveaux des ressources et de la charge de travail ne leur permettent pas de se rendre sur place autant qu'ils le souhaiteraient. Toutefois, quand ils font le déplacement, leur aide est très appréciée. Les missions de haut niveau sont jugées particulièrement efficaces.
26. Enfin, l'évaluation a montré que les normes internationales du travail ne sont pas fréquemment mentionnées dans les SRP et dans le cadre du PNUAD. Il apparaît que les PPTD sont le meilleur moyen d'assurer pleinement la prise en compte de ces normes dans les cadres de développement nationaux. Toutefois, pour que cela soit le cas, le Bureau doit faire mieux comprendre le rôle des normes internationales du travail dans les activités de tous les départements et chercher les moyens de faire en sorte que ces normes soient intégrées de manière plus visible et plus efficace dans les PPTD (voir les graphiques ci-dessous). Cet objectif pourrait être atteint grâce à des formations ciblées ou des activités de renforcement des capacités ou de suivi des progrès.

Pourcentage de PPTD faisant référence aux normes internationales du travail



Données tirées d'une étude d'ACTRAV intitulée *Decent work country programs at a glance*, publiée le 7 février 2007.

27. **Recommandation 3: le Bureau doit procéder à un inventaire pour mieux déterminer comment les programmes par pays de promotion du travail décent tiennent compte des normes internationales du travail au niveau des résultats, notamment par le suivi et l'examen. En outre, le Bureau doit arrêter une stratégie visant à assurer une meilleure prise en compte des normes internationales du travail dans le processus de réforme des Nations Unies et des approches axées sur les droits de l'homme dans le processus de programmation de cette dernière.**

Faire mieux connaître les normes internationales du travail et renforcer l'appui dont elles bénéficient

28. Le département NORMES a mis en place une infrastructure dotée de divers instruments et moyens destinés à faciliter la diffusion et l'utilisation d'informations concernant les normes. Les plus importants sont les suivants: a) des bases de données constituées et tenues à jour par NORMES; b) des publications à vocation informative; c) le site Web sur les normes internationales du travail. Il existe également quatre bases de données fournissant un large éventail d'informations: ILOLEX, APPLIS, LIBSYND et NATLEX. Dans le cadre de son examen, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a noté que ces bases de données étaient «les produits d'information spécifiques à un département les plus visités du BIT, avec plus d'un million d'utilisateurs chaque mois.
29. L'évaluation a montré qu'une grande partie des documents contenus dans les bases de données sont considérés comme étant de nature juridique, et donc d'une utilité limitée pour les usagers qui ne sont pas juristes. L'une des solutions pour améliorer la visibilité des normes internationales du travail pourrait être d'élaborer de nouveaux formats et de nouveaux produits intéressant un large éventail d'utilisateurs. Les départements techniques de l'OIT pourraient apporter une aide précieuse à cet effet.
30. La gestion et la mise à jour constante des documents des bases de données constituent une lourde tâche pour NORMES. NATLEX a été récemment mise en œuvre. Toutefois, APPLIS, LIBSYND et ILOLEX nécessiteront dans les années à venir une importante mise à niveau et de gros investissements sur le plan technique. Les ressources allouées à ces services ayant été réduites, il pourrait être nécessaire de faire appel à des ressources externes.
31. **Recommandation 4: Le Bureau devrait envisager de faire jouer un plus grand rôle aux secteurs techniques dans la promotion des normes internationales du travail, principalement en leur demandant de fournir des informations et des références techniques destinées au grand public.**

Infléchir les politiques nationales et internationales

32. Ces dernières années, c'est le secteur informel qui a créé le plus d'emplois, en particulier dans les pays en développement et en transition. D'après des estimations, l'emploi informel représenterait environ 65 pour cent de l'emploi non agricole dans les pays asiatiques en développement, 51 pour cent en Amérique latine, 48 pour cent en Afrique du Nord et 72 en Afrique subsaharienne. Ce pourcentage serait beaucoup plus élevé dans certains pays s'il prenait en compte l'emploi informel dans l'agriculture³.
33. Le «dilemme de l'économie informelle» est que cette dernière n'est pas réglementée et que les travailleurs y sont exploités et soumis à des conditions de travail inhumaines. Les normes internationales du travail peuvent s'inscrire dans une stratégie globale et multiforme visant à surmonter ce dilemme. Les normes peuvent être utilisées dans le cadre des projets de coopération technique pour impulser des politiques nationales de protection sociale des travailleurs de l'économie informelle.

³ *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genève, BIT, Secteur de l'emploi, 2002).

34. La Zambie constitue à cet égard un exemple typique. En réponse à l'«informalisation» de l'économie du pays, l'OIT a mis en œuvre deux grands projets régionaux dont l'objectif était de mettre la législation du travail en conformité avec ses conventions ratifiées en renforçant l'aptitude du gouvernement et des partenaires sociaux à promouvoir et appliquer les principes et droits fondamentaux au travail et à encourager le dialogue social.
35. D'après une évaluation menée par EVAL, ces deux projets ont largement contribué à la réforme du droit du travail et à la formation de formateurs, et ont aidé les partenaires tripartites à régler de nombreux problèmes liés au travail.
36. **Recommandation 5: Développer encore la coopération technique en vue de promouvoir l'utilisation des normes internationales du travail par les institutions nationales afin d'étendre aux travailleurs de l'économie informelle la protection offerte par les conventions ratifiées.**

Dispositions institutionnelles et pratiques de gestion

37. L'évaluation a porté non seulement sur la mise en œuvre des cinq composantes de la stratégie destinée à renforcer l'impact des normes internationales du travail, mais aussi sur les dispositifs institutionnels et les pratiques de gestion visant à faciliter la mise en œuvre des normes.
38. L'approche actuellement suivie par l'OIT pour gérer ces fonctions consiste à centraliser une bonne part des responsabilités en matière d'appui aux normes au sein du département NORMES. Auparavant constitué d'un petit nombre de services distincts, le département est désormais une structure horizontale composée de plusieurs groupes de travail. Une personne peut appartenir à plusieurs groupes et tous les coordinateurs relèvent directement du directeur du département.
39. Certaines activités telles que les campagnes promotionnelles en vue de la ratification et de l'élaboration de nouveaux instruments restent décentralisées dans les départements techniques. La coopération entre NORMES et ces derniers est d'intensité variable, très forte dans certains cas et inexistante dans d'autres.
40. Cette hétérogénéité tient peut-être en partie à des différences de capacités. Dans le passé, l'OIT a investi dans le renforcement des capacités de l'ensemble de son personnel en le formant dans le domaine des normes. A l'heure actuelle, le département NORMES n'a plus assez de personnel pour assurer cette formation et le nombre de séminaires a fortement diminué. Certaines formations sont dispensées au Centre international de l'OIT à Turin. Ainsi, peu de départements techniques possèdent du personnel pouvant exercer des responsabilités en matière d'appui aux normes internationales du travail.
41. Comme indiqué ci-dessus, l'évaluation a également pointé des problèmes de charge de travail et de capacité. Ainsi, la charge de travail générée par la procédure de contrôle a augmenté parallèlement à l'accroissement régulier du nombre de Membres de l'OIT et de conventions, mais les ajustements opérés pour absorber ce surcroît de travail se sont révélés insuffisants.
42. Les problèmes de charge de travail liés à la gestion du processus de présentation des rapports constituent le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de la stratégie de l'OIT. S'ils ne sont pas réglés rapidement, ils risquent de retarder considérablement la nécessaire mise en œuvre de ce que l'on pourrait appeler un «droit en formation».

43. Recommandation 6: Le Bureau devrait mener une étude de suivi pour analyser l'organisation du travail et les méthodes de travail du personnel et les autres ressources affectées à la promotion et à l'application des normes, et recommander les améliorations à apporter. Il pourrait ainsi:

- **établir un plan d'action clair destiné à améliorer la coordination interne et la collaboration en matière de promotion des normes par une meilleure répartition des responsabilités sur le terrain et au siège;**
- **évaluer la charge de travail et les capacités de gestion des services de traitement des rapports au sein du département NORMES et estimer les capacités et ressources disponibles pour chacune des autres composantes de la stratégie.**

Bilan

44. L'OIT a récemment réaffirmé son profond attachement à la justice sociale pour une mondialisation équitable. Cet attachement est à la base de l'Agenda du travail décent. Un des enseignements tirés de cette évaluation est qu'il n'est pas possible d'obtenir des résultats dans le domaine du travail décent si l'impact des normes n'est pas ressenti sur le terrain.
45. Dans le domaine du développement international, les normes internationales du travail constituent pour l'OIT le meilleur avantage comparatif qui soit. Afin de maximiser cet avantage, il convient de s'intéresser à la protection de ces normes et au renforcement de leur influence. A cet effet, il faudrait mettre au point de nouveaux produits et services à l'intention de nouveaux consommateurs non traditionnels.
46. Une importante leçon à tirer est l'interdépendance entre les objectifs stratégiques de l'OIT concernant l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les normes internationales du travail. Toute défaillance dans la promotion de l'un de ces objectifs compromet la réalisation des autres. Par conséquent, c'est l'ensemble du Bureau, et pas seulement un département ou un secteur, qui doit s'employer à promouvoir les normes internationales du travail.
47. Pour être efficaces, les stratégies doivent être bien conçues. Un exposé détaillé de la stratégie permettrait de définir les produits et résultats escomptés, lesquels facilitent l'établissement d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis.

Réponse de la direction

48. Tout en prenant bien note de l'évaluation indépendante, le Bureau limite sa réponse à quelques commentaires d'ordre général. Un grand nombre des domaines couverts dans le rapport d'évaluation mériteraient d'être approfondis, notamment la portée des informations fournies. Le Bureau tiendra compte des nombreux éléments utiles dans la recherche d'un consensus sur une nouvelle stratégie de renforcement de l'impact des normes internationales du travail et d'amélioration de leur mise en œuvre. L'adoption, en juin 2008, de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation juste et les initiatives stratégiques connexes lancées à l'échelle de l'OIT permettront de répondre à nombre des questions soulevées dans les recommandations du rapport d'évaluation.
49. L'évaluation portait sur la période 2000-2006, mais la stratégie se réfère aux Propositions de programme et de budget pour la période biennale 2006-07 et à des informations sur les normes et les PPTD, qui sont devenus le principal outil utilisé sur le terrain par l'OIT au

titre du cadre stratégique pour 2006-2009. Par conséquent, les activités normatives de l'OIT sont évaluées par rapport à une stratégie et à des indicateurs mis au point seulement à la fin de la période considérée et au-delà.

50. Le rapport confirme que ce sont les normes qui confèrent à l'OIT le plus important avantage comparatif, notant que le travail décent est un objectif qui ne peut être atteint sans une reconnaissance effective du rôle et de l'impact des normes. L'intégration des normes du travail dans toutes les activités de l'OIT est un point essentiel. Les départements techniques de l'Organisation sont censés apporter une contribution significative au système des normes de manière complémentaire et génératrice de valeur ajoutée.
51. Certaines recommandations s'adressent au moins autant à l'Organisation et aux mandants qu'au Bureau. C'est le cas en particulier de la recommandation n° 1 sur la politique normative, qui est actuellement examinée par la Commission LILS du Conseil d'administration. Le Bureau continuera de contribuer à cet examen ainsi qu'aux initiatives visant à améliorer le fonctionnement du mécanisme de contrôle des normes.
52. Le rapport relève que l'essentiel de la charge de travail du Bureau est concentré sur le système de contrôle, au détriment d'autres travaux prioritaires, surtout au niveau national. Sa principale recommandation, selon laquelle le Bureau devrait répartir différemment les ressources, ne saurait être interprétée comme préconisant une réduction de l'appui à ce système. La charge de travail du Bureau en matière de contrôle résulte de décisions des organes politiques, compte tenu de la place accordée au système de contrôle par la Constitution (articles 19, 22, 23, 24, 26, 33 et 37). Les ressources affectées à ce dernier sont déjà considérées comme insuffisantes (l'évaluation portait sur les fonctions liées à l'article 22, mais pas sur le Comité de la liberté syndicale ou les réclamations présentées en vertu de l'article 24). A l'évidence, les informations fournies par le système de contrôle sur l'application des normes sont essentielles pour mieux promouvoir ces dernières au niveau national.
53. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de demander au Directeur général de prendre en compte les conclusions et recommandations contenues dans le présent document, ainsi que les délibérations de la commission, pour continuer d'apporter un appui aux normes internationales du travail.***

Genève, le 15 octobre 2008.

Point appelant une décision: paragraphe 53.